

М.П. Стецюк, канд. екон. наук
Національний авіаційний університет МОН України”

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ В ПРОЦЕСІ ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Проведено дослідження щодо внеску органів місцевого самоврядування у здійсненні земельної реформи в Україні. Обґрунтовано потребу реформування системи місцевого самоврядування. Запропоновано землевпорядні дії, необхідні при формуванні території добровільно об’єднаних територіальних громад. Показано місце і значення місцевих громад у контексті включення земельних ресурсів до сфери ринкових відносин.

Ключові слова: земельна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, формування території, вартісні характеристики земельних ресурсів.

Постановка проблеми. Як показує аналіз історичного розвитку України, характерною рисою була вагома місцева автономія, яка спиралася на історичні традиції та прагнення населення до самоврядування. За часів Радянського Союзу ці надбання були знівельовані, а впроваджувалася централізована система керування. Україна, зі здобуттям незалежності, “імплементувала” консервативні традиції, які міцно закріпилися у свідомості як єдиний правильний вектор розвитку.

Особливо це яскраво мало прояв у сфері земельних відносин, які, замість розгляду в якості базису локального функціонування, трансформувалися і набули рис тягаря. Як показує порівняльний аналіз, надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади в значній мірі відсторонила органи місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, що спричинило соціальну напругу серед місцевого населення. Цей фактор, а також те, що існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об’єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій, призвели до того, що

нинішня система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства і потребує реформування.

Одним з векторів вирішення проблем, що сформувалися, є впровадження засад децентралізації. У цілому зазначимо, що децентралізація є одним із фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн. Позитивом є той факт, що на поточному етапі розвитку урядом України проводяться активні дії щодо впровадження засад і принципів децентралізації у реальний вимір.

Як важливий елемент природно-ресурсного потенціалу, земельні ресурси та процеси їх форматування також перебувають у контексті децентралізаційних тенденцій. Для місцевих громад земельні ресурси доцільно розглядати як територіальний стимулятор розвитку, здатний вагомо каталізувати місцеві переваги з їх подальшою трансформацією в чинники зростання.

У чому важливість цих процесів? По-перше, місцеві громади отримують пакет повноважень щодо управління земельними ресурсами. Крім того, на початковому етапі у межах громад доцільним є проведення комплексу землевпорядних дій щодо формування територій новостворених адміністративно-територіальних одиниць. Це має призвести до суттєвої трансформації засад локального менеджменту у сфері земельних ресурсів. По-друге, є вагомі передумови до зміни ставлення до земельних ресурсів зі сторони місцевих громад, враховуючи той факт, що ресурс виступає як територіальний базис розвитку. По-третє, формується вагомий потенціал для місцевих громад стосовно залучення вартісних характеристик земельних ресурсів до площини ринкових процесів. Не зважаючи на актуальність та нагальність зазначених напрямів, всі вони перебувають на стадії становлення та обговорення, що обумовлює актуальність проведеного дослідження.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Питанням розвитку та реформування системи місцевого самоврядування присвятили наукові роботи відомі учені, зокрема такі, як Батанов О.В., Лазор О.Д., Євтушенко О.Н., Любченко П.М., Трещов М. [1-5] та багато інших. Разом з тим, малодослідженими залишаються питання формування території адміністративних одиниць місцевого самоврядування та можливостей залучення локальних земельних ресурсів до ринкових процесів. У цьому сенсі можливо виділити окремі спроби комплексного розгляду досліджуваної проблеми, але, в основному вони висвітлюють тільки окремі елементи і не формують загальних параметрів. Враховуючи той факт, що тенденції децентралізації щодо земельних ресурсів перебувають тільки на

етапі становлення, доцільним вважається формування концептуального бачення досліджуваної проблеми.

Виходячи з цього, **метою статті** є визначення концептуальних і методологічних аспектів просторового формування території (зокрема, встановлення меж добровільно об'єднаних територіальних громад) та використання потенційних можливостей вартості земельних ресурсів для стимулювання розвитку місцевих громад.

Виклад основного матеріалу. Можливості організації землеустрою в процесі об'єднання територіальних громад доцільно представити у трьох аспектах: як реалізація землевпорядних дій щодо формування територій новостворених адміністративно-територіальних одиниць, розгляд земельного ресурсу як просторового базису розвитку, включення вартісних характеристик земельних ресурсів до площини ринкових процесів (що проходять на локальному рівні і напряду стосуються місцевих громад).

У загальному сенсі відзначимо, що базовими актами, дія яких спрямована на активізацію цього процесу, є такі: Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” № 333-р від 01.04.2014 р., Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” № 591-р від 18.06.2014 р. та інші. З метою законодавчого унормування засад децентралізації пропонуються зміни до Конституції, які перебувають в стадії розробки.

Одним з важливих аспектів землеустрою в процесі об'єднання територіальних громад є формування пакету повноважень щодо управління земельними ресурсами. Крім того, на початковому етапі у межах громад доцільним є проведення комплексу землевпорядних дій. Ці завдання тісно пов'язані між собою, так як рух повноважень до локального рівня (місцеві громади) зумовлює реалізацію комплексу дій, спрямованих на формування територій новостворених адміністративно-територіальних одиниць.

У контексті формування територій (визначення меж) необхідним видається врахування наступних факторів. По-перше, історичні. При формуванні територіальних кордонів місцевих громад важливо дотримуватися історичних зв'язків, що сформувалися протягом тривалого періоду часу. Особливо це стосується земельних ресурсів при об'єднанні декількох населених пунктів в одну громаду. Не можливо допустити, щоб були характерні територіальні конфлікти між громадами через поділ земельних ресурсів та їх використання.

По-друге, географічні. Існують природні обмеження, які необхідно враховувати під час формування територіальних кордонів місцевих громад. Такими можуть бути ліси, водойми тощо. Вони виступають певними природними кордонами земельних угідь, що належать конкретній громаді.

По-третє, соціальні. На момент формування територій громад вже існують усталені зв'язки між мешканцями населених пунктів. Процес визначення меж необхідно проводити таким чином, щоб ці контакти були стимулюючими за своїм характером.

Формування меж необхідно максимально наближати до загальноприйнятих критеріїв. Зокрема, межі території новостворених громад повинні встановлюватися з врахуванням наступних критеріїв (таблиця).

Критерії встановлення меж для місцевих громад у контексті політики децентралізації

№ п/п	Локація	Критерій
1.	на суходолі	за характерними точками на місцевості та по лініях рельєфу
2.	на річках та струмках	по середині головного фарватеру судноплавних річок, по середині несудноплавних річок або по середині їхнього головного рукава, по середині струмка
3.	на природних водоймах	по лінії, розташованій на середині водного простору, між берегами суходолу адміністративно-територіальних одиниць
4.	на штучних водоймах	відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їхнього утворення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після утворення штучних водойм – по середині водного простору
5.	на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, які проходять через ділянки річок та струмків	таким чином, щоб відповідні споруди повністю були в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці
6.	на автомобільних дорогах та залізницях	таким чином, щоб полотно доріг та полотно залізничних колій було винятково в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці

Добровільне об'єднання територіальних громад є частиною державної політики щодо децентралізації влади. Тому, наступним кроком

у цьому напрямку необхідно провести законодавчу ініціативу щодо внесення змін до земельного законодавства з метою передачі частини земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, до комунальної власності добровільно об'єднаних територіальних громад та надання керівним органам територіальних громад права управління та розпорядження земельними ресурсами в межах їх територій.

Трансформація ставлення до земельних ресурсів зі сторони місцевих громад. З рухом повноважень до локального рівня відбувається зміна ставлення до ресурсу. Характерною рисою є той факт, що джерелом подібних трансформацій є суб'єкти місцевого рівня. Трансформація стосується як економічних показників, так і екологічних.

Зміна ставлення в економічній площині напряму пов'язується з процесами управління, адже, використовуючи управлінські важелі, можливо суттєво коригувати економічні характеристики. Під час проведення процедури формування меж для місцевих громад важливо враховувати економічний вимір цього процесу. Мова йде про економічну доцільність формування територій місцевих громад. Якщо, до прикладу, існує варіант А чи Б (визначення меж), то необхідно провести моделювання, яке б показувало можливі економічні наслідки того або іншого сценарію.

Також місцеві користувачі земельних ресурсів будуть оперувати стимулами, щоб, у процесі використання ресурсу, дбати про його екологічний стан та зберігати екологічні властивості. У цьому сенсі роль центру вагомо зменшується, а локального рівня – зростає.

Як бачимо, процес залучення земельних ресурсів до сфери управління місцевих громад зумовлює зміну ставлення до них. Варто зауважити, що ці зміни є позитивними і стимулюючими, адже спрямовані на збереження і примноження властивостей локальних земельних ресурсів.

На процес організації землеустрою вагомо впливає можливість залучення ресурсу до площини ринкових процесів. Як показує практика, поточні характеристики вартості земельних ресурсів в основному обмежуються нормативною оцінкою, яка, в силу різних причин, не повною мірою відображає реальну вартість. Коли місцева громада ефективна, то формуються необхідні передумови для того, щоб активізувалися і проявилися приховані (потенційні) вартості. Таким чином, формується ситуація, коли вартість за нормативним підходом поєднується із потенційними вартісними характеристиками, які разом можливо залучити до площини ринкових процесів.

Існує така закономірність: чим вищий рівень розвитку країни, тим більше розвинуті і використовуються потенційні вартості. Зрозуміло, що, зважаючи на реалії України, складно орієнтуватися на рівень розвитку

західних країн, однак, для місцевих громад є вихід: не зважаючи на загальний фон, формувати локальні переваги і можливості для розвитку.

Важливою рисою є і розгляд земельного ресурсу як локального концентратора інвестиційної активності. Про що йде мова? Йдеться про позиціонування ресурсу як базису для розвитку перспективних видів діяльності як тих, що напряду пов'язуються із земельними ресурсами (агробізнес, зелене виробництво), так і менш орієнтованих на природні властивості (зелений туризм зокрема).

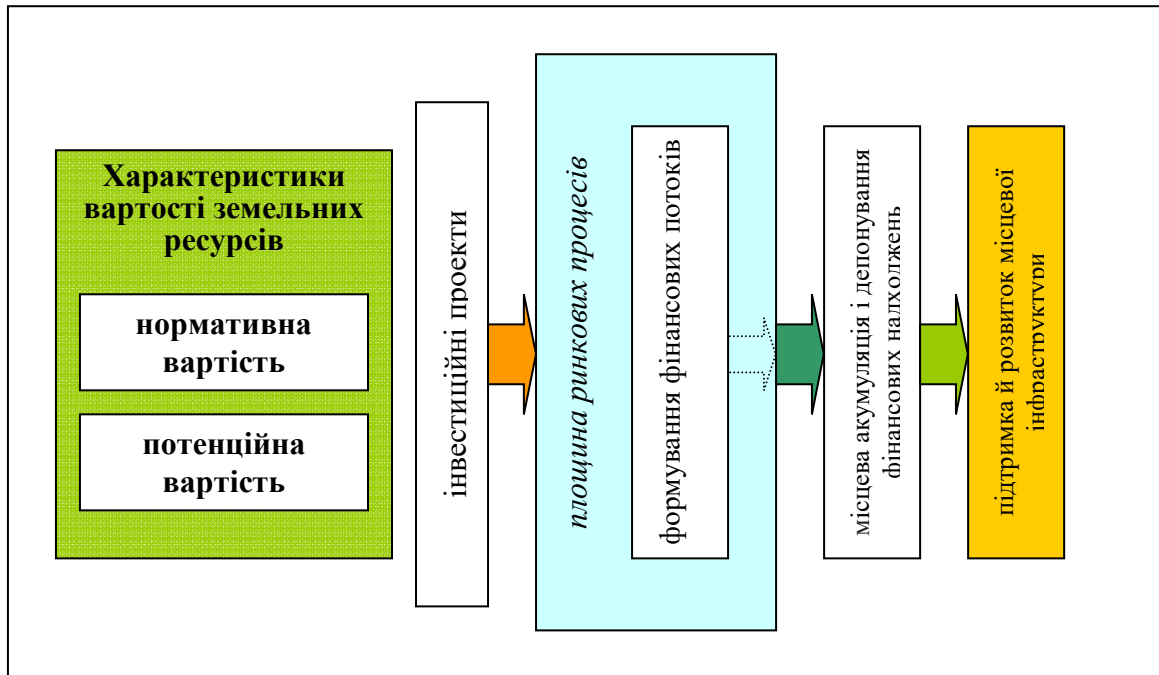
Кожний регіон і місцева громада зокрема мають власні специфічні властивості, які є унікальними. Подібне твердження стосується і земельних ресурсів цих територій. У цьому сенсі завданням для місцевих громад є формування інвестиційного профілю земельних ресурсів, у якому б повною мірою відображалися їх специфіка, пріоритетні напрями залучення до обігу і використання. Такий профіль буде чітким орієнтиром для потенційного інвестора і сформує його бачення щодо доцільності конкретного виду діяльності для конкретної території. Згаданий профіль має формуватися експертами місцевої громади з тією метою, щоб максимальним чином були враховані локальні особливості та локальне бачення перспектив розвитку.

Після активізації залучення земельних ресурсів до площини ринкових процесів, а також інвестиційних проектів відбувається місцева акумуляція і депонування фінансових надходжень (рис.). Більша частина фінансів від територіального використання земельних ресурсів має залишатися на місцях і спрямовуватися на підтримку й розвиток місцевої інфраструктури. Безперечно, до сфери центрального управління належить забезпечення базової фінансової підтримки розвитку галузі, однак, потоки, що генеровані локально, повинні і орієнтуватися на задоволення локальних потреб. На нашу думку, за умови успішного впровадження політики децентралізації з кожним роком питома вага такого фінансового самозабезпечення повинна збільшуватися.

На перший погляд, з точки зору фінансових відносин (генерація грошових потоків) земельна сфера не є досить привабливою (відносно, наприклад, банківської або страхової). Однак, окремі її сектори оперують значними фінансовими ресурсами.

Такі величини можуть свідчити про капіталоемність сфери та її здатність до рецесії суттєвих коштів. Крім таких консервативних інструментів регулювання, необхідно використовувати і більш інноваційні – капіталізацію, корпоратизацію, сек'юритизацію, хеджування та ін., що спираються на можливості залучення додаткових латентних ознак земельних ресурсів. Їх активізація дасть змогу генерувати конкретні

ринкові характеристики. Переважна більшість інноваційних інструментів спрямована на формування потенційної вартості, про яку говорилося вище.



Алгоритм залучення земельних ресурсів до площини ринкових процесів у контексті функціонування місцевої громади

Відзначимо, що подібний інструментарій позитивно себе зарекомендував у країнах ЄС і цей досвід можливо адаптувати до українських реалій. Водночас, для адаптації іноземних форм ведення економічної діяльності необхідно сформувати внутрішні передумови (законодавчі, регуляторні та ін.), що сформує загальний стимулюючий фон для використання такого інструментарію.

У контексті впровадження принципів децентралізації застосування наведених інструментів сприятиме: а) залученню додаткових ресурсів, б) використанню стимулюючих переваг від залучення системи земельних ресурсів та процесу управління нею до нових фінансових площин (входження у сферу), в) набуттю нових технічних вмінь і досвіду ведення бізнесу, який може бути корисним (особливо через застосування інноваційного інструментарію).

Алгоритм використання наведених інструментів у контексті політики децентралізації можна представити наступним чином: формування сприятливих передумов для використання інструменту – активізація інструменту 1...n – формування фінансових потоків на місцевому рівні – їх спрямування до місцевих суб'єктів управління земельними ресурсами = поліпшення функціонування суб'єктів управління

як наслідок ресурсної забезпеченості. Для окремих територій (місцевих громад), за умови сталого формування фінансових потоків, їх окремі складові можуть бути спрямовані на вирішення інших завдань, характерних для місцевості. У цьому випадку йдеться про перерозподіл фінансових ресурсів між різними видами діяльності.

Таким чином, в якості **висновків** можливо зазначити, що процеси децентралізації суттєво впливають на політику місцевих громад щодо земельних ресурсів. Для місцевих громад земельні ресурси доцільно розглядати як територіальний стимулятор розвитку, здатний вагомо каталізувати місцеві переваги з їх подальшою трансформацією в чинники зростання. У контексті процесів децентралізації організація землеустрою в процесі об'єднання територіальних громад торкається таких аспектів, як формування пакету повноважень для громад щодо управління земельними ресурсами, земля як територіальний базис (трансформація ставлення), залучення вартісних характеристик земельних ресурсів до площини ринкових процесів. **Напрямами подальших досліджень** можуть бути наступні: розробка прикладних рекомендацій щодо параметрів використання земельних ресурсів у межах компетенцій місцевих громад, розробки щодо місцевого досвіду визначення меж місцевих громад, дослідження можливостей використання новітніх інструментів регулювання земельних процесів тощо.

Бібліографічний список: 1. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О.В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с. 2. Лазор О.Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посібник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Дакор, 2005. – 560 с. 3. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О.Н. Євтушенко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – № 1. – 2009. – С. 163–174. 4. Любченко П.М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування / П.М. Любченко, О.А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 29. – С. 18-31. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_29_4. 5. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2 (25). – С. 60–69. 6. Іртищева І.О. Децентралізація системи управління в забезпеченні сталого розвитку сільських територій / І.О. Іртищева, Ю.М. Хвесик, М.І. Стегней // Економіка АПК. – 2015. – № 4. – С. 64-70.

М. Стецюк. Организация землеустройства в процессе объединения территориальных громад. Произведено исследование вклада местного самоуправления у проведении земельной реформы в Украине. Обосновано необходимость реформирования системы местного самоуправления. Предложено землеустроительные действия необходимые для формирования территории добровольно объединенных территориальных общин. Показано место и значение местных общин в контексте включения земельных ресурсов в сферу рыночных отношений.

Ключевые слова: земельная реформа, местное самоуправление, децентрализация, формирование территории, стоимостные характеристики земельных ресурсов.

Stetsiuk M. Organization of the earthquake in the process of the association of territorial communities. The research was conducted about local government in the implementation of land reform in Ukraine. The necessity was substantiated about reforming the system of local government. The proposition was made about land actions that needs in the formation of the territory of the voluntarily unified territorial communities. The place and significance of local communities in the context of including land resources in the sphere of market relations is shown.

The process of organizing land management is significantly influenced by the possibility of attracting the resource to the plane of market processes. As practice shows, the current characteristics of the value of land resources are mainly limited to a normative estimate, which, for various reasons, does not fully reflect the real value. When the local community is effective, the necessary preconditions are formed in order to intensify and reveal hidden (potential) costs. Thus, a situation arises when the value of the normative approach is combined with the potential cost characteristics that can be combined together to the level of market processes.

There is such a pattern: the higher the level of development of the country, the more developed and used the potential value. It is clear that, given the realities of Ukraine, it is difficult to focus on the level of development of Western countries, however, for local communities there is a way: regardless of the general background, to form local preferences and opportunities for development. An important feature is the consideration of land resources as a local concentrator of investment activity. It is about positioning the resource as a basis for the development of promising activities as those that are directly associated with land resources.

Keywords: land reform, local governance, decentralization, formation of the territory, cost characteristics of land resources.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2017 р.